

Jog és gazdaság azonos utakon
- Új Alaptörvény, megújult Költségvetési Tanács, új ÁSZ-törvény -

Domokos László
az Állami Számvevőszék elnöke

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

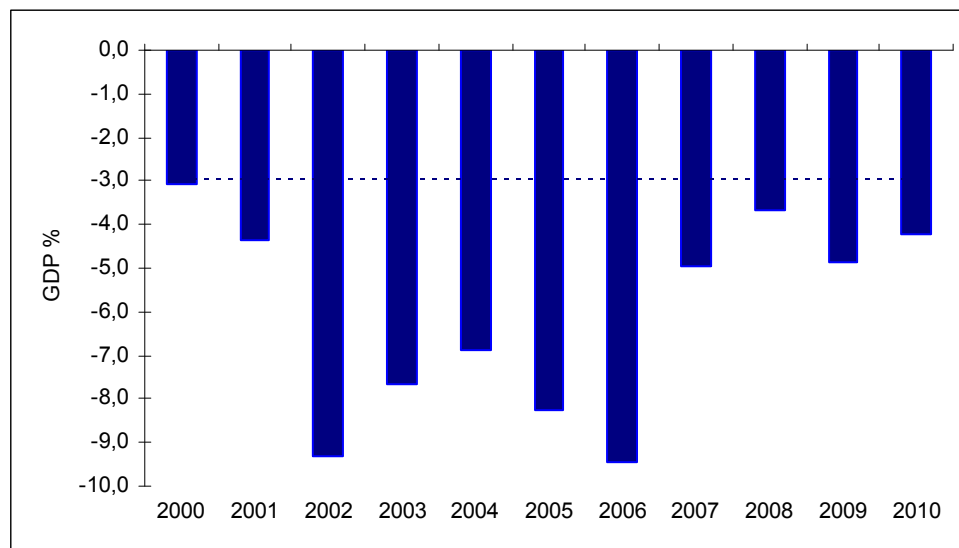
Az utóbbi másfél év jelentős átalakulást hozott a magyar közpénzügyi rendszerben és a Magyarországot körülvevő európai uniós gazdasági keretrendszerben is. Mai előadásomban azt mutatom be, hogy ezek a jellemzően jogi formát öltő változások mindenekeelőtt gazdasági szükségszerűségekből adódnak és következnek.

A gazdasági helyzet romlása és a múltbeli tapasztalatok arra mutattak rá, hogy szakítani kell a régi, működésképtelen receptekkel annak érdekében, hogy a közpénzügyek rendezettek legyenek, az államháztartási hiány és az adósság ne szálljon el. Mindez azért kiemelkedően fontos, mert az adósság leépítése nélkül nem képzelhető el a magyar gazdaság talpra állása. Nem lehetséges a 21. század első évtizedének nagy részét jellemző gazdasági és társadalmi leszakadás megállítása, sem pedig a nemzetgazdaság felívelő pályára állítása.

Előadásom elején áttekintem azokat a gazdasági folyamatokat, amelyek fenntarthatatlan pályára állították a magyar gazdaságot. Ezt követően ismertetem, hogy a közpénzügyi rendszert érintően milyen válaszok születtek a felelős gazdálkodás elősegítése és az adósságprobléma hatékony kezelése érdekében, különös tekintettel az új Alaptörvényre, a Költségvetési Tanácsra és az Állami Számvevőszék feladatkörének, szerepének megújulására. Előadásom végén röviden arra is kitérek, hogy az eleinte idegenkedve fogadott magyar közpénzügyi lépések és a Magyarországon követett gazdaságpolitikai filozófia miképp lettek követett példává az Európai Unió egyéb államaiban és a közösség egészében.

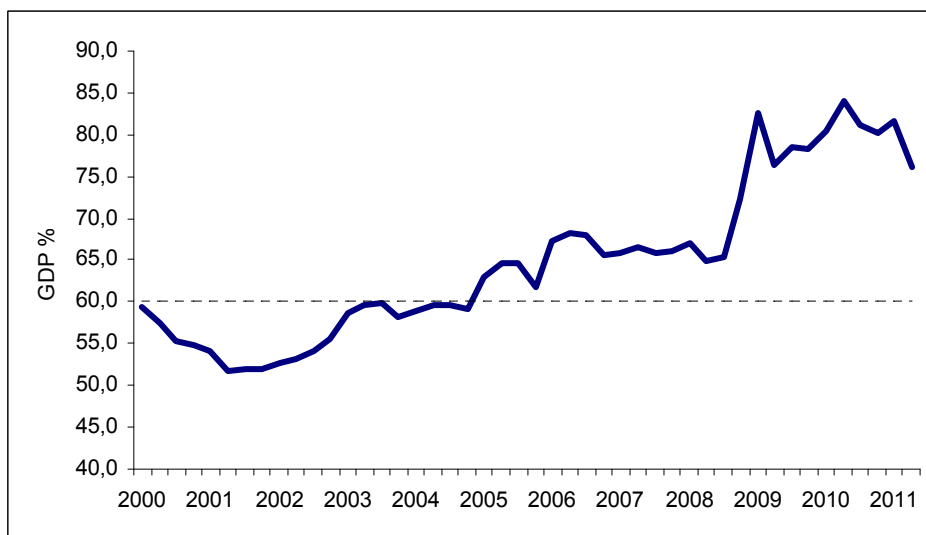
1. Elhibázott hiánycélok, elszálló államadósság

Az állampénzügyek számottevő romlása 2002-ben kezdődött. Ez az év jól példázza a kialakult felelőtlen közpénz-gazdálkodási gyakorlatot, az eredeti költségvetési törvényben szereplő 505 milliárd forint helyett ekkor ugyanis több mint 1570 milliárd forint lett a hiány. Különösen aggasztó volt, hogy a választási évet követően sem rendeződtek az állampénzügyek, a deficit és ebből adódóan az adósság évről évre folyamatosan és dinamikusan emelkedett. Egészen a 2010-es évig kellett várni, hogy a költségvetés kézben tartott legyen, a hiányszám tartásához pedig még ekkor is rendkívüli intézkedésekre volt szükség.



1. ábra: Az államháztartás egyenlege

A tervezettnél jóval nagyobb deficittek miatt Magyarország nemzetközi pénzügyi körökben éveken keresztül az állami költségvetés sérülékenységének egyik mintapéldája volt. Szintén rosszat tett az ország megítélésének, hogy az Európai Unión belül hazánk volt az első olyan állam – még 2008-ban –, amelynek mentőövet kellett kérnie a nemzetközi szervezetektől. A magyar költségvetés évről-évre elszállt, az államadósság növekedése korábban nem tapasztalt sebességbe kapcsolódott: a GDP-hez viszonyított adósságráta 2010 végére meghaladta az éves gazdasági teljesítmény 80 százalékát.



2. ábra: Magyarország bruttó államadóssága (Forrás: MNB)

Ez az adósságszint nem csak azért jelentett gondot, mert jelentősen meghaladta az európai uniós szerződésben vállalt 60 százalékos értéket. Problémás volt ezen felül az is, hogy az adósság bruttó hazai termékhez viszonyított arányának több mint 30 százalékpontos emelkedéséhez kevesebb mint egy évtized kellett, ami rendkívüli gyors eladósodást jelent. 2010 végén a bruttó magyar államadósság csaknem 22 ezer milliárd forintot tett ki. Ez azt jelenti, hogy nyolc év alatt több mint 13 ezer milliárd forinttal költött többet a magyar állam, mint amennyi bevétele volt. Az összeg hatalmas. A jobb érthetőség kedvéért: a magyar állam minden egyes munkanapja 6,5 milliárd forinttal növelte az adósságot ebben az időszakban. Vagyis munkaóránként több mint 800 millió forintos volt az állami túlköltekezés.

Ráadásul az adósság elszállására egy olyan időszakban került sor, amikor a nemzetközi befektetői hangulat különösen nagy jelentőséget kezdett tulajdonítani az állampénzügyek fenntarthatóságának. Beszédes példa erre a megközelítésbeli változásra, hogy az eurózónában zajló mostani krízist egyszerűen csak „adósságválságnak” nevezik, ami arra utal, hogy a gondok gyökere a fenntarthatatlan szintre emelkedett államadósság, az állampénzügyek feletti kontroll elvesztése.

2. Példátlan elköteleződés a közpénzügyekben

A fentiekből adódóan ma már nem kérdéses, hogy a költségvetési kiadások korábbi elszaladása és az államadósság ebből adódó növekedése nagyon komoly gazdaságpolitikai problémát jelent Magyarországon. A gazdasági felemelkedés és az

adósságcsapdából való kitörés egyik záloga a szigorú takarékoság, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás, ami mindenekeelőtt kordában tartott állampénzügyeket jelent.

Ebből az is következik, hogy változatlan vagy növekvő mennyiségű feladatot ugyanannyi vagy még a korábbiaknál is kevesebb erőforrás felhasználásával kell megvalósítani. Így a megújítás nem az intézményrendszer felduzzasztását jelenti, hanem a jogosítványok kiszélesítését, az átláthatóság növelését és a szankcionálás lehetővé tételét.

Alapvető nemzeti érdek tehát, hogy átlátható, hatékony és számon kérhető legyen az állami bevételeket és kiadásokat kezelő költségvetési törvény. A felelős közintézményeknek azt kell elősegítenie, hogy a Parlament reális és megvalósítható költségvetést alkosson, a Kormány pedig ezt hajtsa végre. Ha a költségvetés túl optimista makrogazdasági előrejelzésekre épül, az veszélyezteti a költségvetési törvényjavaslat végrehajthatóságát. Így vizsgálni kell, hogy a kormányzat makrogazdasági prognózisa kellően megalapozott-e. Az állampénzügyeket fenntartható pályára kell állítani, azaz biztosítani kell, hogy ne váljon kezelhetetlen mértékűvé a hiány és az adósság.

Alaptörvény és közpénzügyek - új megközelítéssel az adósság ellen

A folyamatok láttán nem meglepő, hogy a felelős közpénz-gazdálkodás a 2012 januárjában hatályba lépő új Alaptörvényben is hangsúlyosan szerepel. Ez jelentős változás a még most is hatályos alkotmányhoz képest, az ugyanis legfeljebb áttételesen foglalkozott közpénzügyi kérdésekkel.

Az Alaptörvény több olyan, kifejezetten szigorú előírást tartalmaz, amely a felelős gazdálkodást szolgálja. Ilyen például, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Bár nem elterjedt megoldás, de nem a magyar Alaptörvény az egyetlen, amelyben szerepelnek az államadósság mértékére vonatkozó előírások: az Alaptörvény egyik mintájának tekintett lengyel alkotmány például 55 százalékban határozza meg a maximális mértéket.

Mindaddig, amíg az államadósság magasabb a GDP 50 százalékánál, az Országgyűlés csak olyan büdztét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. A fenti szabályoktól csak nagyon kivételes esetben lehet eltérni, ami jól mutatja, hogy Magyarországon az adósság csökkentése a legfőbb gazdaságpolitikai prioritássá vált. Az adósságplafon alkotmányos szintre emelésével a költségvetési fegyelmeléssel kapcsolatban Magyarország az intézményi megoldással szemben a szabályalapúság mellett tette le a voksot.

Az Alaptörvény a 2002 után elvesztett hitelesség növelése érdekében megújította a Költségvetési Tanácsot is, amelynek épp az lett a feladata, hogy az alkotmányos adósság szabályt érvényesítse, hogy az ne csak írott szó maradjon. A Tanács az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé került, azaz az Állami Számvevőszékkel és a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státuszt kapott. Az Alaptörvény rögzíti, hogy az adósságállomány leszorítása érdekében a szervezet általános visszaküldési jogot kap. Ez azt jelenti, hogy a magyar parlament nemzetközi szinten is kiemelkedő önkorlátozást vállalt, a költségvetést ugyanis csak a Tanács hozzájárulásával lehet majd elfogadni. A Tanácsnak adott jogosítvány elsősorban azt szolgálja, hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el a parlamentig – szavazni és a felelősséget vállalni a képviselőknek kell majd.

Az Alaptörvényt sok kritika érte egyes politikusok és elemzők részéről, amiért csökkenti a kormányzati kontrollokat és fékeket. Az igazság ezzel szemben az, hogy az új Alaptörvény közpénzügyi előírásai, azokon belül is elsősorban az adósságra vonatkozó kikötések, illetve a megerősített Költségvetési Tanács eddig soha nem látott kontrollt jelentenek majd a költségvetés szempontjából.

Megújított és megerősített Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Ez a költségvetési tanácsok egyik legfontosabb feladata világszerte, mégpedig azért, mert a tapasztalatok szerint ezzel jelentősen javítható a fiskális politika hitelessége. A magyar szabályozásnak az a sajátossága, hogy az Alaptörvény kifejezetten erős jogosítványokat adott a Költségvetési Tanácsnak, mégpedig nem csak az előző

magyar Tanácshoz képest, hanem a többi ország hasonló intézményéhez viszonyítva is.

Magyarországon először 2006-ban, az államadósság elszállásának idején vetődött fel a Költségvetési Tanács létrehozásának ötlete, 2009-ben pedig létre is jött egy saját apparátussal rendelkező, így költséges, de valódi jogosítványokkal fel nem ruházott, tehát viszonylag gyenge tanács. A Költségvetési Tanács feladata az lett, hogy gazdasági előrejelzéseket, hatásvizsgálatokat és becsléseket készítsen minden olyan törvényjavaslathoz, amelynek hatása van a költségvetésre, de döntési jogkört nem kapott a testület.

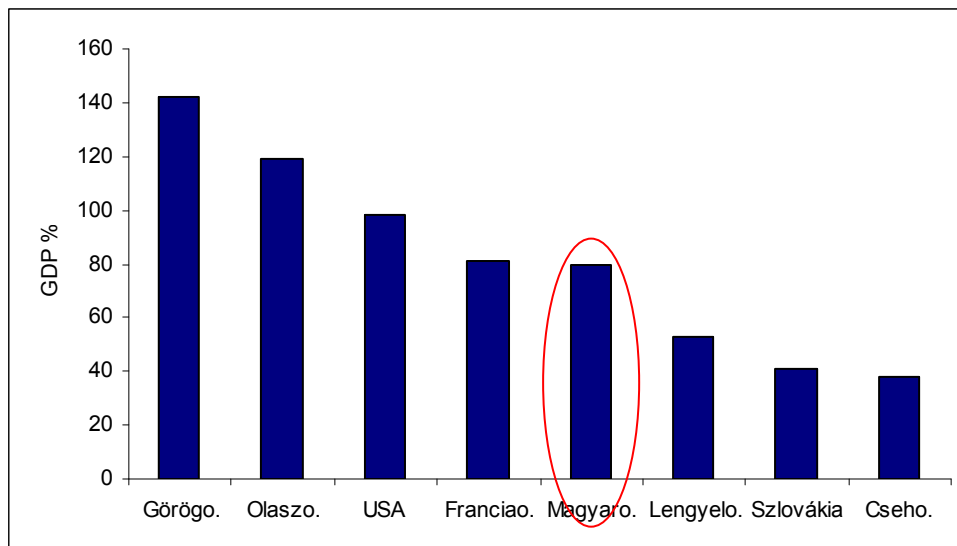
Ezt a Tanácsot 2011-ben váltotta fel az új, kisebb, olcsóbb, ugyanakkor több jogosítvánnyal rendelkező Költségvetési Tanács, amely a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és az Állami Számvevőszék elnökéből, illetve egy, a köztársasági elnök által kinevezett tagból – az elnökből - áll. A testületet mindössze három fő alkotja, saját hivatala nincs, amit az tesz lehetővé, hogy a Tanács az MNB és az ÁSZ szakmai apparátusára és a magyar tudományos élet elismert műhelyeinek elemzéseire épít. A 2011-es váltás jelentős volt, míg ugyanis az új tanács nem kap állami támogatást és visszaküldheti a költségvetési tervezetet a kormánynak, addig a régi tanácsra csak az idén 835,5 millió forintot kellett volna költeni a költségvetési terv szerint, miközben csupán véleményezési joga volt.

A 2011-es átalakítás egyik oka éppen az volt, hogy a Tanács az eredeti elképzelés szerint ugyan egyfajta vétójogot kapott volna a költségvetési kérdésekben, de végül ez nem valósult meg, így a testület „fogatlan oroszláná” vált. 2011-ben úgy változott a törvény, hogy a Tanács a parlamenti benyújtás előtt visszaküldheti a kormánynak a költségvetési tervezetre vonatkozó véleményét, és újabb tervezet elkészítésére kötelezheti a kormányzatot, ami a véleményezési jognál jóval nagyobb hatáskört jelent. A Tanács a 2012-es költségvetési javaslatot már véleményezte is, és bár összességében egyetértett azzal, de számos kockázati tényezőre felhívta a figyelmet. A jelenlegi visszaküldési jog korlátozott, a Tanács ugyanis csak egyszer küldheti vissza a költségvetési tervet, a második tervezetnél már erre nincs lehetősége. A jelenlegi is hatályos törvény csak azt biztosítja, hogy a Tanács véleményét közzétegyék az Országgyűlés honlapján.

Ezt a jogot fejleszti tovább az új Alaptörvény, amely azt rögzítette, hogy 2012 után a Tanács beleegyezése nélkül egyáltalán nem lehet elfogadni a költségvetést, azaz nem csak egyszeri lehetőség lesz a költségvetés visszaküldése. A Tanácsnak meg kell ítélnie, hogy teljesül-e az alkotmány államadóságra vonatkozó feltétele (vagyis hogy biztosított-e az adósság csökkenése, vagy legalábbis szinten maradása), ha nem, akkor pedig a kormánynak új költségvetési tervet kell készítenie. A Tanács jogosítványát tovább erősíti, hogy az Alaptörvény szerint amennyiben március 31-éig nincs elfogadott költségvetése az országnak, akkor a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést, és új választásokat írhat ki.

A Költségvetési Tanácsról szóló sarkalatos törvény még nem készült el, és egyelőre gyakorlati tapasztalatok sem állnak rendelkezésre a működéssel kapcsolatban, így kérdéses, hogy a Tanácsnak adott általános visszaküldési jog mit jelent majd a gyakorlatban. Az Alaptörvény szövege alapján formálisan a Tanácsnak vétójoga lesz, az általános indoklás szerint ugyanis a Tanácsot „erősíti azáltal, hogy vétójogot biztosít számára a központi költségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére vonatkozó rendelkezéseinek”. Ugyanez szerepel a részletes indoklásban is, miszerint „a testület a központi költségvetésről szóló törvényre vonatkozó vétójogot is kap”. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy végső soron a magyar Országgyűlés felel a költségvetésért, hiszen a parlament az egyetlen illetékes, a választók által felhatalmazott testület, amely a költségvetésről dönthet. Ez azt is jelenti, hogy a Költségvetési Tanács felelőssége elsősorban abban áll, hogy megalapozott költségvetési terv jusson el a parlamentig.

Költségvetési tanácsok a nyugati világ tucatnyi országában működnek, a tanácsokat mindenhol ugyanaz a jelenség, a kormányok krónikus túlköltekezése és az államadósság emelkedése hívta életre. A magyar államadósság nemzetközi összevetésben a középmezőnyhöz tartozik.



3. ábra: *Államadósság a világban és Magyarországon, 2011 első félév*

Az alacsony kormányzati hitelesség és a gyors adósságnövekedés már említett problémái miatt azonban gyors és határozott beavatkozásra volt szükség.

Az új magyar Költségvetési Tanács nemzetközi összevetésben is komoly döntési jogot kapott az Alaptörvény megújításakor. A nemzetközi gyakorlatban a magyaron kívül csak véleményezési joggal rendelkező intézményekre van példa. A tanácsok nagy része jellemzően olyan független szervezet, amely tanulmányokat készít a költségvetéssel és a gazdaságpolitikai döntésekkel kapcsolatban, illetve ajánlásokat fogalmaz a fiskális politika fenntarthatósága érdekében, döntési kompetenciái azonban nincsenek.

A nagymértékben eladósodott és éveken át hiteltelen gazdaságpolitikát követő országokban a laza szabályozáson alapuló modellek nem jelentenek megoldást. Igazi előrelépést ilyen államokban csak azok a költségvetési tanácsok hozhatnak, amelyek döntési jogokkal is rendelkeznek, meg kell ugyanis kötni a túlköltekezésre hajlamos kormányok kezét.

Ebből a szempontból a magyar Költségvetési Tanács 2011-es átalakítása és az új Alaptörvény elfogadása nemzetközi szinten is példát mutathat. Ilyen erős döntési jogkörrel felruházott tanács sehol máshol nem létezik. Magyarországon kívül egyetlen olyan fejlett ország sincs, amely annyira komolyan vette volna az államadósság leszorítását, hogy saját kezét is megkösse ezzel kapcsolatban. Mindez abból adódott, hogy Magyarországnak az utóbbi évek krónikus túlköltekezése miatt

nem volt lehetősége a választásra: a "rugalmasság luxusa" oly mértékű hitelvesztéssel fenyegetett, amit nem engedhetett meg magának az ország.

Speciális a helyzete a magyar Tanácsnak abból a szempontból is, hogy nincs önálló apparátusa, azaz csak három főből áll. Az önálló apparátus megszüntetését az indokolta, hogy a Tanácsnak két olyan tagja is van - a jegybank és az ÁSZ elnöke -, aki egy komoly elemzői háttérrel rendelkező, független intézményt vezet, azaz semmi nem indokolja, hogy ne a már meglévő apparátust készítse el a hatástanulmányokat és a költségvetés megalapozottságáról szóló elemzéseket. Ezzel a magyar Költségvetési Tanács a legkisebb a világon és mivel a tagok nem kapnak juttatást, így bizonyosan egyike a legtakarékosabbaknak is.

Az ÁSZ szerepe a fenntartható közpénzügyek biztosításában

A költségvetés ellenőrzésében az Állami Számvevőszéknek kiemelkedő szerepe van. Az Alaptörvény szerint „az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve”. Az ÁSZ feladata - többek között - az államháztartás gazdálkodásának és az állami költségvetési javaslat megalapozottságának ellenőrzése is. A Költségvetési Tanács az ÁSZ munkáját kiegészítve, de más jogosítványokkal felruházva dolgozik, a két intézmény közötti szoros kapcsolatot pedig mutatja, hogy az ÁSZ elnöke egyike a Tanács tagjainak.

A magyar közpénzügyi rendszer megújulásának fontos eleme az Állami Számvevőszékről szóló új törvény. A jogszabály jelentőségét mutatja, hogy ez volt az első olyan sarkalatos törvénytervezet, amely az Alaptörvény elfogadása után a Parlament elé került. A törvény előkészítésében az Állami Számvevőszék is részt vett, a jogszabály a Számvevőszék több mint húsz éves tapasztalataira építkezve született meg. A 2011. július 1-jén életbe lépett jogszabály három területen ígér komoly megújulást, mégpedig a számvevőszéki jogosítványok, a függetlenségi garanciák, illetve az átláthatóság területén.

Szankciókkal a hatékonyabb működésért

Az új törvénynek köszönhetően a Számvevőszék a korábbinál érezhetően erősebb jogosítványokkal rendelkezik, ami azt a célt szolgálja, hogy ne maradhassanak következmények nélkül az ellenőrzések. Bár a törvény megtartja a hivatali típusú

számvevőszéki jelleget, de az eddigiekkel szemben a Számvevőszékekkel való együttműködést kötelezővé teszi, annak elmulasztását pedig szankcionálja. Az előző, 1989-es törvényből leginkább épp azok a garanciális elemek hiányoztak, amelyek lehetővé tették volna a közpénzek hatékony és gyakorlati következményekkel járó ellenőrzését. Az új jogszabály a korábbi ÁSZ-törvény megengedő szabályaival szemben konkrét cselekvést előíró rendelkezéseket tartalmaz, amelyekhez szoros határidőket rendel. Az új törvény elfogadása ebből a szempontból mindenképp új időszámítás kezdetét jelenti.

A törvény kimondja, hogy az ellenőrzések lefolytatása és megtervezése érdekében az ellenőrzött szervezetnek meg kell adnia az ellenőrzéshez szükséges tájékoztatást és rendelkezésre kell bocsátania a szükséges dokumentumokat. Ez azért komoly előrelépés, mert a korábbi törvény nem szankcionálta az együttműködés megtagadását, miközben az megghiúsíthatta az ellenőrzést. A közpénzek pazarlása esetén az Állami Számvevőszék elnöke arra is lehetőséget kapott, hogy kezdeményezze a keretek zárolását, vagy akár az állami támogatások folyósításának felfüggesztését. Az új törvény szerint az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt határidőre az Állami Számvevőszék elnökének megküldeni, míg a korábbi szabályozásban ilyen kötelezettség nem szerepelt.

Az Állami Számvevőszék erejét nagyban növeli, hogy a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséért immár akár három évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható. A törvény emellett lehetővé teszi, hogy kisebb jogszabálysértés, illetve pazarló gyakorlat esetén az Állami Számvevőszék elnöke figyelemfelhívó levéllel forduljon az ellenőrzött szerv vezetőjéhez, akinek ebben az esetben is kötelessége a szükséges intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.

Megerősített számvevőszéki függetlenség

Az új ÁSZ-törvény körülbástyázza a számvevőszéki munka alapfeltételének tekinthető függetlenséget mind pénzügyi, mind pedig intézményi és szervezeti szinten. Ezt szolgálja, hogy az Állami Számvevőszék költségvetése nem csökkenhet nominális értelemben egyik évről a másikra, illetve hogy pluszfeladatot törvény csak

úgy adhat a Számvevőszéknek, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet is biztosítja. A pénzügyi függetlenséget garantálja az is, hogy a számvevői illetményalap elszakad a köztisztviselői illetménytől, a jogszabály ugyanis a szigorú összeférhetetlenségi szabályoknak alávetett számvevők keresetét a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset függvényében határozza meg. Az illetményalap változása ezzel automatikussá vált, azaz a kormánynak nincs lehetősége annak befolyásolására.

Az intézményi és szervezeti függetlenség legfőbb záloga, hogy az Állami Számvevőszék továbbra is csak az Országgyűlésnek van alárendelve, a jelentések, illetve az abban foglalt megállapítások, következtetések pedig bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. A Számvevőszék elnökének a törvény jelentős szervezetalakítási szabadságot biztosít, ami lehetővé teszi, hogy a Számvevőszék rugalmasan tudjon reagálni az új kihívásokra. Továbbra is a függetlenség egyik garanciája, hogy nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak, vagy bármely párt országos, központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Garanciális elem az is, hogy az Állami Számvevőszék elnöke a számvevőszéki munkával és az államháztartással kapcsolatos törvények előkészítésében részt vesz.

Átlátható működés és a nyilvánosság ereje

A törvény kiemelt helyen kezeli az általunk is hangsúlyos alapelvnek tartott átláthatóság kérdését, és rögzíti, hogy az Állami Számvevőszék összes jelentése nyilvános. Ez azt biztosítja, hogy az ellenőrzések a nyilvánosság számára megismerhetők legyenek, és így is hozzájáruljanak a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodáshoz. A működés átláthatóságát szolgálja, hogy bár az ellenőrzésekkor alkalmazott módszertan megválasztása a Számvevőszék felelőssége és hatásköre, a törvény rögzíti, az ellenőrzési módszereket és az ellenőrzések során alkalmazott szakmai szabályokat a Számvevőszéknek nyilvánosságra kell hoznia.

Az új törvény előírja, hogy a közpénzek felhasználásáról és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásról szóló ellenőrzések a nyilvánosság számára megismerhetők

legyenek. Ez javítja a számvevőszéki munka hatékonyságát és a jelentések hasznosulását. A Számvevőszék ugyanis nem bíróság és nem is hatóság, ereje nagyban a nyilvánosságból fakad. Másrészt pedig megfelel annak a demokratikus társadalmi elvárásnak, hogy az adófizető állampolgárok tudják, hogy mi történik a pénzüikkel, és e tudás birtokában felelős döntést hozhassanak.

A jogszabály kifejezi azt a szándékot is, hogy a számvevőszéki jelentéseknek elismert és keresett információforrásként kell szolgálniuk. Ennek érdekében a Számvevőszék – élve a világháló adta lehetőségekkel is - aktív és kezdeményező kommunikációt folytat, gondoskodik arról, hogy a társadalmilag releváns információk közérthető formában és elérhető csatornákon jussanak el a közvéleményhez.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival és tanácsaival támogatja az Országgyűlést. Felfogásunk és az új törvény szellemisége szerint az Állami Számvevőszék az eddig is jellemző „őrkutya”, szerep mellett egyre inkább „terelőkutya” szerepet is betölt. Ez azt jelenti, hogy az ÁSZ-nak nem csak jeleznie kell, ha problémát észlel, hanem javaslataival, tanácsaival, felvetéseivel azt is meg kell mutatnia, hogy milyen irányba kell fejlődnie a közpénzekkel való gazdálkodásnak. Javaslataink ezért a jövőben egyre inkább arra törekednek majd, hogy orientáljuk az ellenőrzötteket, a cél pedig a felelős közpénzgazdálkodás és a jól irányított állami működés elősegítése – különös tekintettel a visszatérő hiányosságok kijavítására és jövőbeni előfordulásuk megelőzésére.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Új időket élünk, amik új megoldásokat követelnek, és ez különösen igaz a közpénzek területén. Nem tankönyvszerű megoldásokra van szükség, hanem olyanokra, amelyek alkalmazkodnak az adott ország adottságaihoz, és figyelembe veszik a gazdasági és társadalmi keretfeltételeket.

A magyar közpénzügyi átalakítások eleinte sok kritikát kaptak, ami nagy részben a megközelítés újszerűségének és a megszokott gondolkodási keretekkel való szakításnak volt a következménye. Az eurózóna válságának mélyülésével azonban egyre több olyan megoldást alkalmaznak immár nemzetközi szinten is, ami korábban

szinte elképzelhetetlen volt, amely ugyanakkor hasonlít a Magyarországon bevezetettekhez.

Engedjék meg, hogy most ne térjek ki se az adósságplafon alkotmányos szabályozásának, se pedig a pénzügyi szektor speciális adóztatásának elterjedésére, hanem csak az Európai Tanácsban október elején elfogadott új uniós gazdasági kormányzásról mondjak pár gondolatot.

A gazdasági és pénzügyi válság ráébresztette az európai uniós tagállamokat arra, hogy a nemzetgazdaságok egymásra utaltsága miatt az ediginél jobban össze kell hangolni a gazdaságpolitikájukat, illetve azon belül is a költségvetési politikájukat. Az eurózóna mostani válsága nagy vonalakban ugyanabból a problémából adódott, mint amivel Magyarország is szembesülni kényszerül: a kormányzati túlköltekezés miatt oly mértékűre nőtt az állam adóssága, hogy az már nem fenntartható, így minden erőt az adósság csökkentésére kell összpontosítani. Közösségi cselekvésre azért van szükség, mert az országok gazdasági összefonódása olyan erős lett, hogy a költségvetési mozgások nem csak az adott tagállam piaci megítélésére hatnak, hanem a többi tagországra is.

Az egymásrautaltságból adódó feladatokat eddig úgy próbálta megoldani az Európai Unió, hogy bízott abban: a tagállamok egy laza szabályozás mellett is felelős közpénzgazdálkodást és fiskális politikát követnek majd. A valóság ezzel szemben az volt, hogy egyes tagállamok nem így jártak el, hanem kihasználva a szankciók hiányát és az euróból adódó előnyöket hatalmas adósságokat halmoztak fel. Görögország lett ennek a magatartásnak a legismertebb képviselője. A laza szabályok, illetve azok következmény nélküli megsértésének lehetősége tehát kudarcot vallott, így váltani kellett – akárcsak Magyarországon.

A válságkezelés egy egyelőre még ismertetlen recepten alapul majd, de az bizonyos, hogy az EU-nak intézményesen fel kell készülnie a mostanihoz hasonló válsághelyzetek kezelésére, illetve megelőzésére. Ezt szolgálja a gazdasági kormányzás új rendszere, aminek kidolgozásában a 2011 első félévi magyar uniós elnökség ért el kimagasló eredményeket. A javaslatok a magyar közpénzügyi átalakítások alapfilozófiáját követik, hiszen szigorú határidők, konkrét előírások és

kemény szankciók bevezetését jelentik, szemben a korábbi időszak megengedő szabályaival.

A hatos jogszabálycsomag gyűjtőnéven ismertté vált intézkedések abból indulnak ki, hogy felelős költségvetési politikára, a makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelésére és megelőzésére, illetve a versenyképességi problémák megoldására egyszerre van szükség. Ezek közül most csak az államadóságra vonatkozó pontokat emelem ki, mai előadásom témája szempontjából ugyanis ezek a legfontosabbak.

Alapelvként rögzíti a megállapodás, hogy a tagállamoknak el kell kötelezni magukat a fenntartható és fegyelmezett költségvetési politikák folytatása mellett. Az új szabályozás szerint az EU a deficitcsökkentést célzó kiigazítási pályát nem csak a strukturális költségvetési egyenleg szempontjából ellenőrzi majd, hanem a kiadások ütemének szempontjából is. Így elérhetővé válik, hogy a tagállamok a felívelő szakaszok többlet-adóbevételeit az államadóság csökkentésére, és ne egyéb pótlólagos kiadásokra fordítsák. Ugyanebbe az irányba mutat az az intézkedés is, miszerint a korábban gyakorlatilag elfelejtett 60 százalékos adósságkritériumot a 3 százalékos deficitmutatóval azonos súllyal veszi majd figyelembe az EU. A túlzott deficiteljárás abban az esetben is megindítható lesz, ha az államadóság nem csökken kellő ütemben. Az eljárások jelentőségét növeli, hogy komolyan szankcionálható lesz a szabályok be nem tartása, és a jelenleginél jóval nehezebb lesz kibújni a szankciók alól.

Mindez azt jelenti, hogy az államadóság elleni küzdelem immár nem magyar sajátosság. Az Európai Unió egészében az adósságteherből való megszabadulás lett a gazdaságpolitika egyik fő célkitűzése.

Tisztelt Részvevők!

Magyarországon a közpénzügyek területén azért kellett új szabályokat lefektetni és új intézményeket létrehozni, mert a korábbi évek krónikus állami túlköltekezését és az államadóság drasztikus megemelkedését sem az Állami Számvevőszék, sem pedig az egyéb független intézmények nem tudták megakadályozni.

A magyar átalakítások azt a célt szolgálják, hogy a közpénzügyek kézben tartottak legyenek, és a későbbiekben ne kelljen olyan problémákkal megküzdenünk, mint amelyek most gúzsba kötik a magyar nemzetgazdaság fejlődését.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Jog és gazdaság azonos utakon

Domokos László, az ÁSZ elnökének előadása

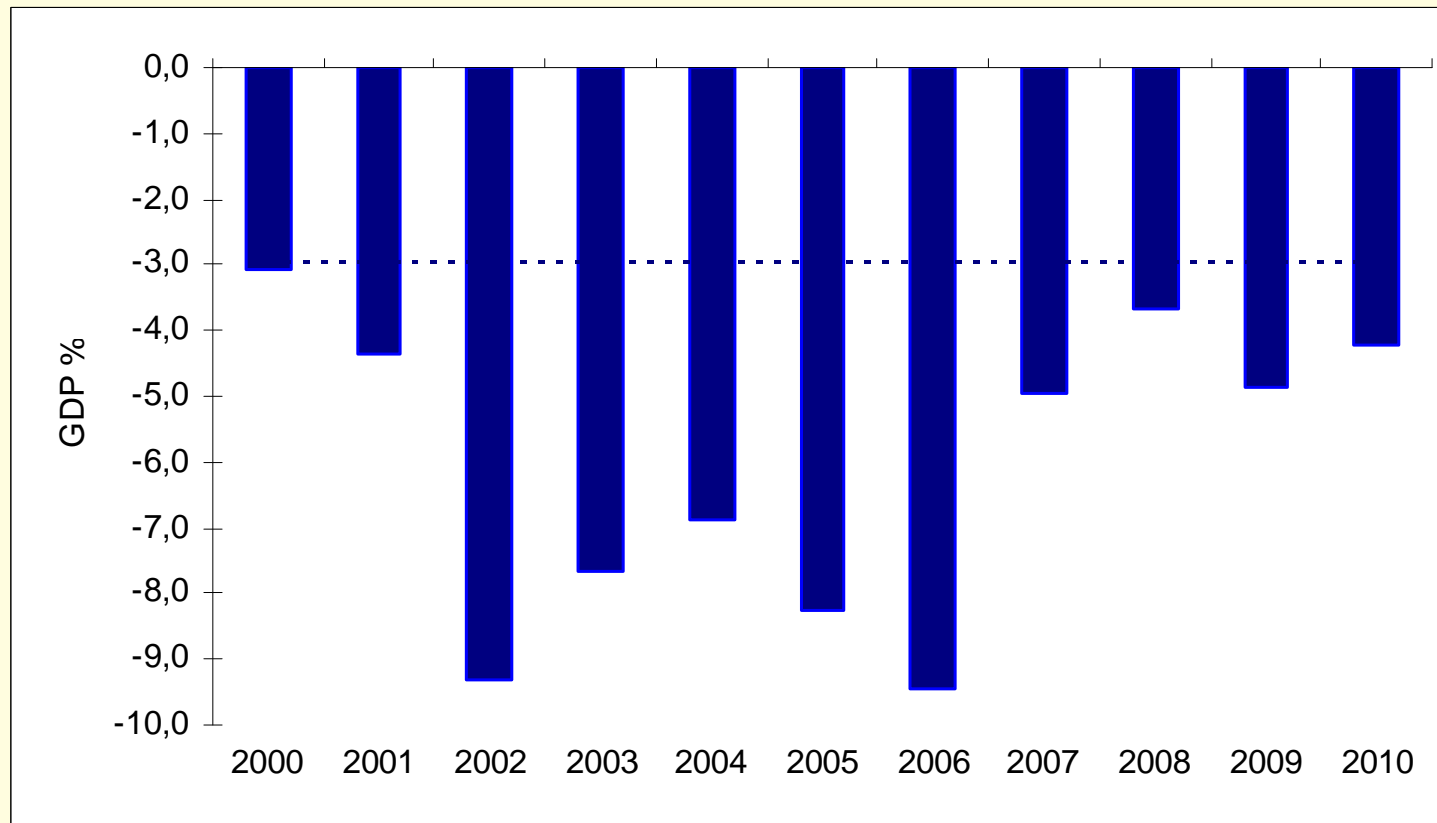
XXXI. Jogász Vándorgyűlés

Gyula

2011. október 13.

Elhibázott hiánycélok

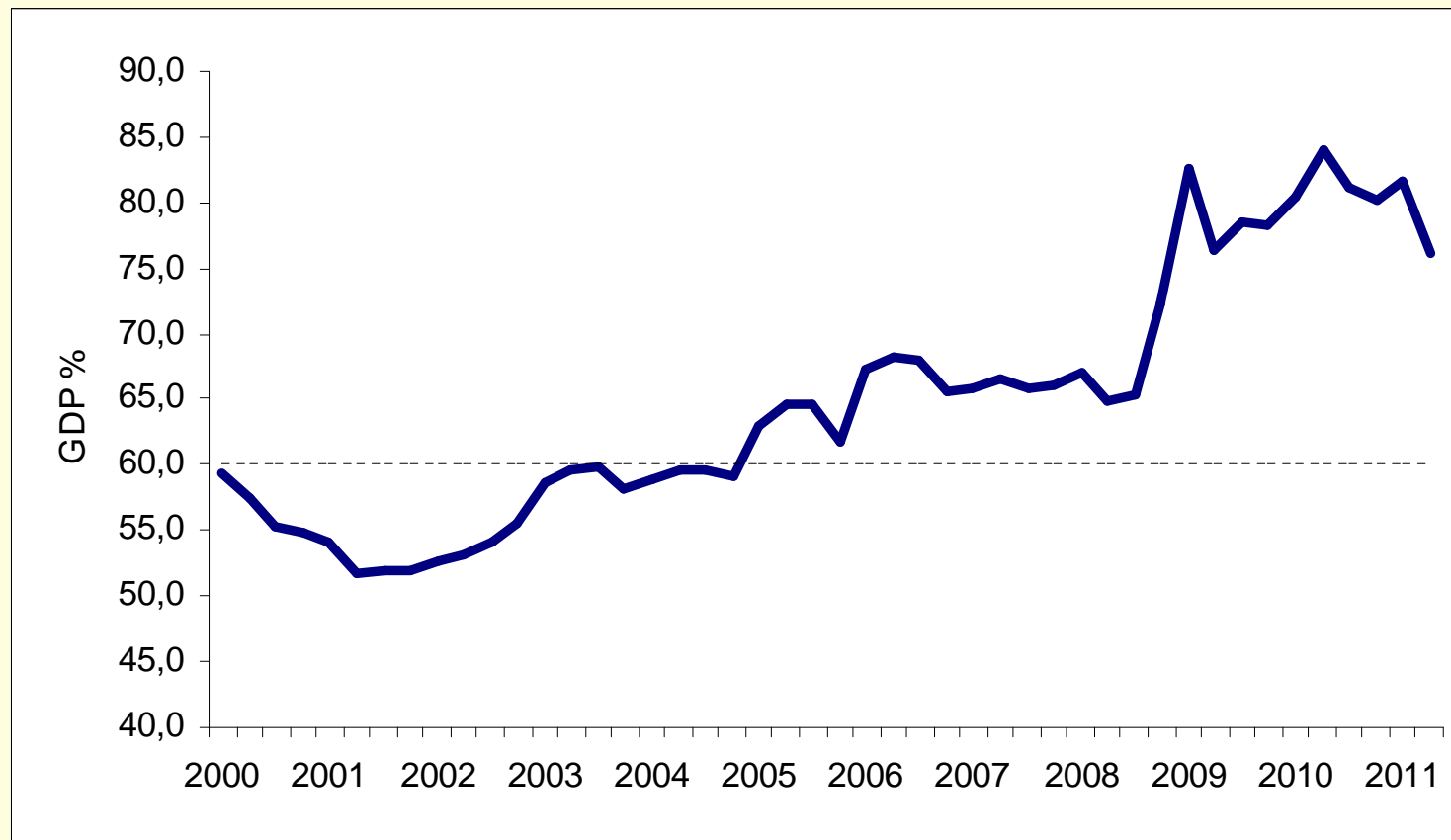
Az államháztartási deficit évről évre meghaladta a kitűzött 3%-os értéket.



Az államháztartás egyenlege

Elszálló államadósság

2002 után az államadósság növekedése korábban nem tapasztalt sebességbe kapcsol.



Magyarország bruttó államadóssága

Sérülékeny költségvetés

Magyarország az állami költségvetés sérülékenységeinek mintapéldája lett.

Ennek okai:

- 1. Az adósság szintje jelentősen meghaladja a 60%-os célértéket.**
- 2. A 30 százalékpontos adósság-emelkedéshez kevesebb mint egy évtized kellett.**
- 3. Az adósság elszállására akkor került sor, amikor a nemzetközi befektetők nagy jelentőséget kezdtek tulajdonítani az állampénzügyek fenntarthatóságának.**



Példátlan elköteleződés a közpénzügyekben

Az adósságcsapdából való kitöréshez szigorú takarékoság, felelős közpénz-gazdálkodás és kordában tartott állampénzügyek szükségesek.

Alapvető nemzeti érdek, hogy:

- átlátható;
- hatékony;
- számon kérhető;

legyen a költségvetési törvény.



Az állampénzügyeket fenntartható pályára kell állítani, hogy ne váljon kezelhetetlen mértékűvé a hiány és az adósság.

Alaptörvény és közpénzügyek

Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképp az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

A GDP 50 százalékát meghaladó államadósság esetén az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az adósság csökkentését tartalmazza.

Az Alaptörvény a hitelesség növelése érdekében megújította a Költségvetési Tanácsot.

Az új Alaptörvény közpénzügyi előírásai eddig soha nem látott kontrollt jelentenek a költségvetés szempontjából.

Megerősített Költségvetési Tanács (1)

2009-ben létrejött egy saját apparátussal rendelkező, költséges, de gyenge Költségvetési Tanács („fogatlan oroszlán”).

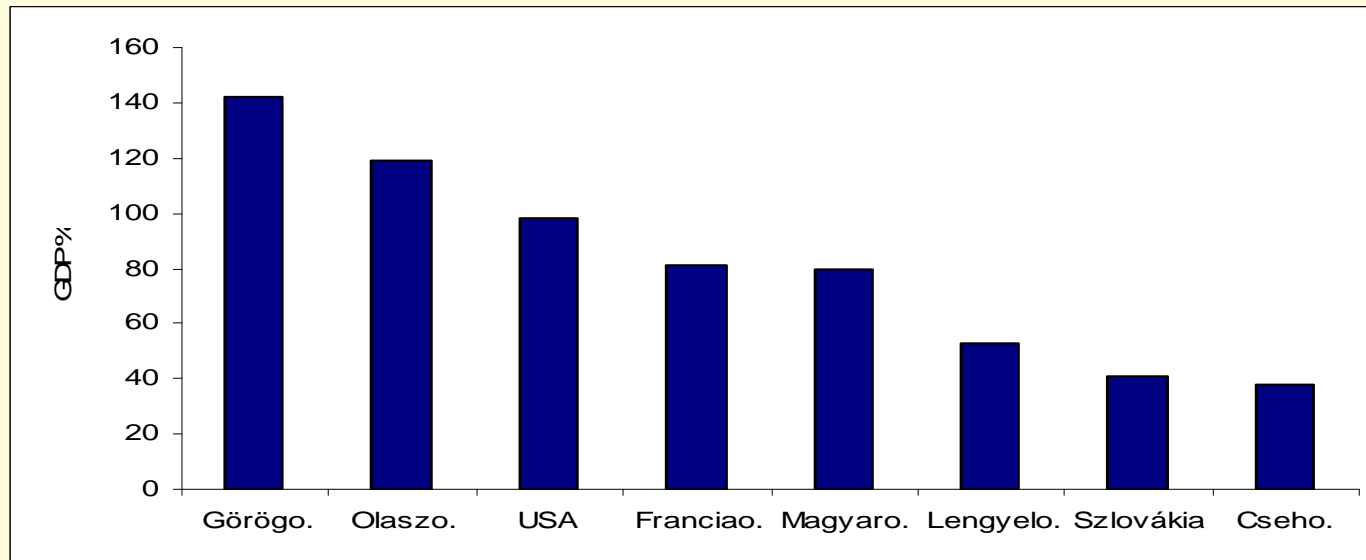
Ezt 2011-ben váltotta fel egy kisebb, olcsóbb, ugyanakkor több jogosítvánnyal rendelkező, új Költségvetési Tanács.

2012 után a Tanács beleegyezése nélkül nem lehet elfogadni a költségvetést.

- Az Országgyűlés felel a költségvetésért. A Tanács azért felelős, hogy megalapozott költségvetési terv kerüljön a Parlament elé.
-

Megerősített Költségvetési Tanács (2)

A magyar államadósság nemzetközi összevetésben a középmezőnyhöz tartozik, de az alacsony hitelesség és a gyors adósságnövekedés miatt gyors beavatkozásra volt szükség.



Magyarország nem engedhette meg magának a „rugalmasság luxusát”, ezért a KT nemzetközi összevetésben is példátlanul erős jogosítványokat kapott.

A KT a takarékos működés érdekében a világ legkisebb és legtakarékosabb ilyen intézményeként jött létre.

Új ÁSZ-törvény a fenntartható közpénzügyekért (1)⁹

Ez volt az első sarkalatos törvény, amit az Alaptörvény ratifikálása után a Parlament elfogadott.

Cél, hogy ne maradhassanak következmények nélkül az ellenőrzések.

A jogszabály három területen ígér komoly megújulást:

1. a számvevőszéki jogosítványok;
 2. a függetlenségi garanciák;
 3. az átláthatóság területén.
-

Új ÁSZ-törvény a fenntartható közpénzügyekért (2)

Szankciókkal a hatékonyabb működésért

- A törvény konkrét cselekvést és szoros határidőket ír elő.
- Az ellenőrzött köteles tájékoztatást adni és intézkedési tervet készíteni.
- A kötelezettségek megszegéséért 3 évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható.

Megerősített függetlenség

- Pénzügyi, intézményi és személyi garanciák védik az ÁSZ függetlenségét.
- A Számvevőszék továbbra is csak az Országgyűlésnek van alárendelve.
- Az ÁSZ maga alakítja ki az ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit.

Átlátható működés és a nyilvánosság ereje

- Az ÁSZ összes jelentése nyilvános.
 - A Számvevőszék nyilvánosságra hozza ellenőrzési módszereit.
 - Az ÁSZ nem bíróság és nem hatóság, ereje nagyban a nyilvánosságból fakad.
-

Átalakuló nemzetközi keretrendszer


Az eurózóna válsága olyan megoldásokhoz vezetett, ami a Magyarországon is követett gazdaságfilozófiát idézi.

- Egyes tagállamok hatalmas adósságokat halmoztak fel.
- A laza szabályok az EU egészében is kudarcot vallottak.

Az új gazdasági kormányzás szabályai szerint:

- fenntartható és fegyelmezett költségvetési politikát kell folytatni;
- az egyenlegen túl a kiadásokat is vizsgálják majd;
- az adósságkritériumot a deficittel azonos súllyal veszik figyelembe;
- komolyan szankcionálható lesz a szabályok be nem tartása.

Az Európai Unió egészében az adósságtehertől való megszabadulás lett a gazdaságpolitika egyik fő célkitűzése.



**Köszönöm
megtisztelő figyelmüket!**

